联合国 S/2018/432



安全理事会

Distr.: General
8 May 2018
Chinese
Original: English

萨赫勒五国集团联合部队

秘书长的报告

一. 导言

1. 安全理事会 2017 年 12 月 8 日第 2391(2017)号决议欢迎在萨赫勒五国集团联合部队全面投入运作方面取得进展，请我采取必要步骤，在联合国、欧洲联盟与萨赫勒五国集团成员国之间缔结一项技术协定，以期通过联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)向联合部队提供行动和后勤支助。

2. 安理会还请我与萨赫勒五国集团成员国和非洲联盟密切协调，报告联合部队的活动，重点是：联合部队投入运作的进展情况；国际支持落实技术协定情况；遇到的挑战；萨赫勒五国集团国家执行人权和国际人道主义法合规框架和人权尽职政策的情况。

二. 联合部队的启动运作

3. 根据第 2391(2017)号决议，在 2018 年 2 月 23 日举行的布鲁塞尔萨赫勒问题国际高级别会议期间，萨赫勒五国集团成员国、联合国和欧洲联盟签署了一项技术协定，确定了联合国通过马里稳定团支助联合部队的范围和规模。根据该决议，这个支助包括：医疗后送；获取生命保障消耗品(燃料、水和口粮)；使用联合国工程机械设备和材料；马里稳定团工程兵辅助部队协助筹备联合部队马里行动基地。根据稳定团任务行动区情况，在马里境内活动的联合部队人员将得到支助。欧洲联盟和联合国还签署了另一项关于它们之间转移资金的方式的金融协定。

4. 萨赫勒五国集团国家继续努力让联合部队全面投入运作。1 月 8 日，萨赫勒五国集团国家外交部长和国防部长在巴马科出席了一次部长级特别会议，会议结果是，为联合部队设立了一个专门的信托基金，还设立了防卫和安全局，与马里塞瓦雷联合部队总部和萨赫勒五国集团驻努瓦克肖特常设秘书处进行协调和联络。2 月 6 日和 7 日，萨赫勒五国集团国家元首在尼亚美举行了年度首脑会议，期间，集团代主席一职从马里换由尼日尔担任。国家元首们核可了 1 月部长级会



18-06796 (C) 110518 110518



议成果，随后，通过尼日尔代主席请求联合国协助加强常设秘书处的能力并设立信托基金。3 月 23 日，非洲联盟和平与安全理事会在第 759 次会议上，决定将联合部队自 2018 年 4 月 12 日起再延长部署 12 个月。

5. 萨赫勒区域的安全局势继续恶化，详见我关于此事的上一次报告(S/2017/869)。3 月 2 日瓦加杜古中心发生大规模恐怖袭击，防卫和安全部队在布基纳法索、马里和尼日尔三国边界地区不断受到袭击，4 月 14 日法国“新月形沙丘”行动和马里稳定团的部队在马里廷巴克图受到持续时间、复杂性和规模都前所未有的袭击，这些都证明了局势继续恶化趋势。国家权力在马里中部和北部大片地区以及布基纳法索北部仍处于真空状态。当地居民无法获得基本的社会服务，继续忍受贫穷饥饿之苦。潜在的不稳定根源，特别是政治、财政和安全治理薄弱、发展滞后和排斥情况，仍保持不变，而且，在很大程度上仍听之任之。马里 2018 年 7 月即将举行的总统选举将会是决定马里未来的一个决定性时刻，可能对该区域产生重大影响。

A. 最新部署情况：军事部分

6. 联合部队于 2017 年 10 月达到了初期作业能力，预计在今后几个月可以全面运作。截至 4 月 13 日，总共七个营中有六个营得到了集团成员国的确认。据报，指定部署到中区的部队部署了三分之二，即马里营在 Boulikessi 部署了 650 人中的 130 人，尼日尔营在 Bankilaré 部署了 650 人中的 528 人，布基纳法索营在多里部署了 650 人中的 596 人。一旦五国集团国家防务首长在防卫与安全委员会将于 5 月 10 日和 11 日在瓦加杜古举行的下一次会议上制定并批准了相关标准，则联合部队将确定开始全面运作的新时间表。防卫与安全委员会还会定下将个别营的权力从集团国家移交给联合部队中央指挥部的时间表。

7. 在“新月形沙丘”部队的支持下，联合部队指挥官迪迪埃•达科准将于 4 月 4 日至 9 日对中区进行了初步的评估访问，确定遵守部署要求事宜。这个评估访问连同对东区和西区总部的视察访问原定于 2017 年末进行，但因为缺乏交通工具不得不推迟。访问结果预计将在 4 月晚些时候核准。东区目前正在对乍得 Wour 和尼日尔马达马进行第二次评估访问。

8. 联合部队驻塞瓦雷总部和中央指挥所以及驻尼亚美(中区)、乍得 Wour(东区)和毛里塔尼亚 Nbeiket el Ahouach 的三个区总部的人员配置能力达到了 80%。但是，对人力资源的初步评估不得不予以修订，四个指挥所的人员配置上限相应做了调整。中央指挥部将得到加强，增设 120 个参谋，三个区总部还需要共计 64 个员额。防卫与安全委员会在 5 月会议上将确认更多所需员额的确切数字。

9. 在 2017 年 7 月 2 日巴马科特别首脑会议上，萨赫勒五国集团国家元首决定优先在中区启动联合部队，原因是，大多数恐怖主义袭击是在该地区实施的。此后，联合部队在布基纳法索、马里和尼日尔三国边界地区开展了两次军事行动。在 10 月 28 日至 11 月 11 日开展的黑牛行动中，联合部队指挥的三个军际分遣队与布基纳法索、马里和尼日尔的武装部队并与“新月形沙丘”部队进行了协调。塞瓦雷中央指挥所在尼亚美战术指挥所的支持下领导了这次行动。

10. 2017 年 12 月 30 日至 2018 年 1 月 15 日，联合部队在靠近马里 Boulikessi 的、Tofagala、Ouoromana 和 Serba 之间的森林地区开展了帕纳利行动，旨在摧毁武装恐怖团体的供应链，遏制其在马里和布基纳法索之间边境地区的活动。布基纳法索和马里的四个军际战术作战部队和九架飞机参加了这个行动。

11. 联合部队正在编制行动计划，预计防卫与安全委员会在 5 月初的下一次会议上会予以核准。

12. 1 月 29 日，集团常设秘书处和准将达科在努瓦克肖特与联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)和联合国其他机构、基金和方案的代表举行了会议。他们同意开展协作，建设军民协调、性别平等观念主流化、人权、社会融合和冲突管理领域的能力。

13. 联合部队还明确，在 Boulikessi 和特西特修建两个新场所，修复 Guiré、Nampala 和 Ngoumacoura 的营地，加强联合部队塞瓦雷总部，把这几项作为优先施工项目。这些场所及其周边情况岌岌可危，严重威胁安全，延误了其余部队的部署。在营地建造保护人员、武器、弹药、设备和用品的掩体是一项重要优先事项。在 Nbeiket el Ahouach 和 Wour 的营地基础设施得到改善前，西区和东区的指挥所分别暂设在毛里塔尼亚 Néma 和恩贾梅纳。由于缺乏运输资产，区总部、指挥所和各营营地之间的距离是一项重大挑战。

14. 联合部队亟需通讯设备以及用于搜集情报和运输目的的航空资产。联合部队目前依靠萨赫勒五国集团国家的国民军或“新月形沙丘”部队开展侦察任务。通信设备供应短缺，而且，萨赫勒五国集团国家使用的系统不同，并不总能兼容，也未加密。缺乏检测和减轻地雷威胁的专业知识、培训和设备也非常令人关切，特别是鉴于联合部队的行动区存在不对称的威胁。联合部队还需要帮助制定针对行动区居民的外联和宣传战略。

15. 3 月 2 日，准将达科要求维持和平行动部提供技术援助，应对简易爆炸装置造成的不对称威胁。他的请求计划由地雷行动处提供咨询意见和协助，以便加强有关国家和塞瓦雷总部的军事和民事能力。目前正在评估如何提供这种支助。

B. 最新部署情况：警察和文职部分

16. 除了 5 000 人的军事部分外，第 2359(2017)号决议提及的、非洲联盟和平与安全理事会先前核可的联合部队战略行动构想包括一个警察和文职部分。

17. 2017 年 12 月，马里政府以集团代理主席的身份，在联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)的支持下，在巴马科组织了一次讲习班，明确警察部分、尤其是军事警察和司法警察的作用和责任。防卫和安全委员会 12 月 8 日特别会议通过了警察部分的结构和运作概念框架。

18. 按照该概念框架，警察部分将包括一个军事警察单位，被纳入到联合部队的军事部分；还包括一个由国家特种部队指挥的调查单位，负责打击恐怖主义和跨国有组织犯罪。军事警察的核心责任包括监测军事单位，向其提供人权培训和维护法治。调查单位将负责收集、分析和交流信息，调查犯罪，收集证据，追捕犯罪分子和侵犯人权者。警察部分还包括一名联合部队指挥官警察顾问，由集团成

员国轮流任命，任期一年，可续任一次，由秘书处和联络官提供支持，与安全合作平台、萨赫勒威胁分析和预警中心和国际刑事警察组织(国际刑警组织)进行协调。该警察顾问将监测萨赫勒地区法律框架制定情况，就行动所涉法律方面向联合部队指挥官提供咨询意见，预测法律问题及解决办法，协助指挥官协调跨境行动，为此促进调查单位之间交流信息。关于行动事项，警察顾问将监测和分析有关恐怖主义和跨国有组织犯罪的威胁，协助调查机构之间收集和交流信息，参与规划行动，向指挥官提供警察专门知识和与司法警察有关的信息。他还将负责集中管理逮捕方面的数据。

19. 概念框架要求严格遵守国际法关于处置涉嫌恐怖主义或其他犯罪行为者的各项规定，还要求将妇女与和平与安全议程纳入警察部分的工作，并采取保护儿童措施。该框架还规定，警察部分的工作要严格遵守人权和国际人道主义法以及联合部队的人权合规框架。

20. 4 月 10 日至 12 日，尼日尔政府在毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义委员会执行局和其他国际合作伙伴的支持下，在尼亚美组织了一次将警察部分投入运作的讲习班，旨在明确警察部分的范围和规模，包括要部署的警察总数和每个营的警察人数。与会者商定，由尼日尔国家警察总监负责建立一个由集团成员国、毒品和犯罪问题办公室和其他国际合作伙伴组成的委员会，确定各成员国在设立警察部分方面的具体需求，并协助他们尽快建立调查和军事警察单位。

21. 为了确保遵循程序，并与战略行动构想保持一致，部署到联合部队的调查警察单位需要与萨赫勒五国集团各国国家当局协作。在马里，打击恐怖主义和跨国有组织犯罪特别司法股拥有对这些事项的专属管辖权。为了避免管辖权冲突，联合部队在马里抓捕的涉嫌恐怖主义和有组织犯罪嫌犯将移交给该股。因此，该股将发挥关键作用，确保这种嫌犯在马里按照人权标准受到适当调查并被绳之以法。该股还将负责执行萨赫勒五国集团其他国家提出的所有司法合作请求。

C. 常设秘书处和体制框架

22. 2 月 6 日，在第四次年度首脑会议上，萨赫勒五国集团各国国家元首核可任命马曼•西迪库担任集团新常务秘书。尼日尔的西迪库先生接替了在该职务上任职三年的 Najim Elhadj Mohamed。

23. 按照第 2391(2017)号决议，西萨办的任务是，在现有任务范围内，视资源许可情况，向集团常设秘书处提供技术援助，以加强萨赫勒五国集团各国在安全、治理和发展领域的合作。根据这一任务，按照集团国家元首在 2 月举行的年度首脑会议上达成的决定，西萨办正在支持在努瓦克肖特建立秘书处防卫和安全局，从而改组秘书处，扩大秘书处的职责。该局工作人员将由集团各国提供。布基纳法索和马里各自提名了防卫和安全助理，毛里塔尼亚则指派了一名秘书。集团成员国每年轮流为这些员额配置人员并供资。

24. 集团部长理事会核准了联合部队信托基金的标准作业程序以及支持和指导委员会的职权范围。集团成员国将为基金秘书处的职位提名人选，秘书处将由协调员领导，并配备诸如金融、伙伴关系管理、采购和供应链管理领域的技术人员。

25. 3 月 23 日，在非洲联盟基加利特别首脑会议期间，萨赫勒五国集团国家的代表与非洲联盟和平与安全委员会签署了一份谅解备忘录，为联合部队全面投入运作提供设备以及技术和财政支助。该备忘录概述了加强常设秘书处和非洲联盟之间协调的措施，包括为此在亚的斯亚贝巴设立一个战略协调小组，为联合部队信托基金提供技术援助并调动资源。

D. 人权尽职政策和人权合规框架

26. 安全理事会在第 2391(2017)号决议中着重指出需要充分遵照国际法开展联合部队的行动，并需要萨赫勒五国集团国家和联合部队采取步骤尽量减少对所有行动区的平民的可能伤害。安理会还促请萨赫勒五国集团成员国制定强有力的合规框架，以防止、调查、处理并公开报告涉及联合部队的违反和践踏人权法行为以及违反国际人道主义法行为。安理会还指出，实施联合国支助将严格遵守《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》。

27. 根据在阿富汗和索马里获得的以往经验和教训，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与联合部队和联合国其他相关部厅协调，拟订了一个合规框架；联合国、欧洲联盟和萨赫勒五国集团成员国于 2 月 23 日在布鲁塞尔会议上签署了技术协定，以此核可了该框架。协定概述了合规框架的主要内容。框架提出了一组降低和减轻风险机制，旨在预防和消除联合部队行动可能对当地社区产生的不利影响。这些措施和机制包括，但不限于：审查部队和人员，确保他们是经过选拔、得到记录并且可识别其归属联合部队及部队行动的身份；在部署前和部署期间，对部队和人员开展与行动有关的一般培训和具体培训；通过并传播联合部队开展行动的规则和条例以及标准作业程序；建立一项机制，确保行动规划考虑到人权和国际人道主义法的要求和保护方面的关切，其中包括针对妇女和儿童的措施；建立开展事后分析的机制，以评估行动对平民和人权的影响；建立监测和报告联合部队开展行动情况的机制，其中包括伤亡情况和事故追踪和分析，并报告合规框架执行情况；在集团国家制定针对违规行为的、切实有效的问责程序。

28. 针对集团有关支持实施合规框架的要求，人权高专办、马里稳定团和其他伙伴正在最终确定一个行动支助计划，内容将包括向塞瓦雷的联合部队提供技术援助、对联合部队的行动实施移动监测以及就集团各成员国境内的侵犯人权指控采取的后续行动提供技术援助并进行监测。目前，正在最后确定一项计划，以加强稳定团的能力，确保联合国为联合部队提供的支助符合人权尽职政策。遵守人权尽职政策是联合国根据第 2391(2017)号决议提供支助的一个先决条件。

29. 在最后确定设立合规框架的费用以及捐助方捐款拨付之前，建设和平基金提供了 590 640 美元的关键种子资金，从而使人权高专办得以向莫普提和塞瓦雷部署技术专家，与联合部队中央指挥部制定框架，与国家当局和联合国伙伴就在萨赫勒五国集团国家执行合规框架开展合作。支持联合部队维护人权和国际人道主义法需要会员国和捐助方在联合部队部署的整个期间对政治和财政资源做出持续承诺。联合部队设立一个文职部门让联合国和其他伙伴能与其互动，对于落实合规框架的许多方面必不可少。合规框架要发挥潜力，成为保护民众的一个工具

并成为今后行动的典范，则需要在本轮预计筹资之后继续提供支助落实框架，以便确保长期维继该框架。

30. 在本报告所述期间，马里稳定团继续监测马里境内的人权状况，包括涉及联合部队活动和行动的状况。联合部队在 2018 年 1 月 20 日的一封信中正式向稳定团通报了与帕纳利行动有关的一起案件。据称，在行动中，一支联合部队巡逻队因与袭击者发生争执在住宅区开枪，导致一名 51 岁男子死亡，一名 29 岁妇女受伤。稳定团正在对该事件进行调查。联合部队还主动表示全力配合塞瓦雷警察就此开展调查。

31. 在黑牛行动中，阿扎瓦德运动协调会最初被怀疑是恐怖分子的 9 名成员于 2017 年 11 月 7 日被逮捕和拘留。两天后，联合部队将这些人移送加奥警察羁押。因缺乏证据，这些人于 11 月 12 日获释。

32. 据报，布基纳法索国民于 12 月和 1 月为逃避由布基纳法索部队在边境地区牵头开展的安保行动逃到了马里通布图大区的戈西。截至 2 月 28 日，马里当局在联合国难民事务高级专员公署代表的支持下登记了 2 373 名布基纳法索难民。更多难民仍有待登记。马里互助和人道主义行动部的流离失所情况跟踪汇总表还突出显示，通布图大区有 9 534 名境内流离失所的马里国民。目前未表明该流离失所情况是否是联合部队或其他国防和安全部队的行动造成的。

E. 问题和挑战

33. 联合部队全面投入运作以及调动国际资金支持联合部队方面的进展一直缓慢，有时则徘徊不行。最初，联合部队应该到 2018 年 3 月投入全面运作，但该期限被推迟了。各种因素导致该期限拖延。训练和装备严重短缺以及萨赫勒五国集团国家的国防和安全部队超负荷运转导致部署速率减缓。

34. 马里和平进程缺乏进展，再加上安全局势不断恶化，只会助长进一步的激进化，尤其是弱势群体的激进化。然而，联合部队今后行动能否取得成功与和平进程的进展密切相关。安全行动要与为平民提供切实和平红利的努力相辅相成。同时，联合部队在全面运作之时，可以为防范暴力极端主义、恐怖主义和跨国有组织犯罪的蔓延提供重要保障。但是，这也需要全面实施人权合规框架，以防止和减轻行动对平民的不利影响。

35. 萨赫勒五国集团国家必须加紧努力，为联合部队构建统一目标，制定共同愿景和强有力的政治框架。这需要进一步修订战略行动构想，就此我已在上一次报告中提出建议。为此，还需要加强与国际社会的对话，以便动员对这项努力的必要支持，并确保所有关键伙伴的支持行动保持一致。

三. 对萨赫勒五国集团联合部队的国际支助

A. 政治支持

36. 继第 2391(2017)号决议通过后，举行了一系列高级别会议，以动员国际对联合部队提供支助。12 月 11 日，欧洲联盟国家外交部长和萨赫勒五国集团成员国

外交部长在布鲁塞尔举行会议。两天后，法国总统埃马纽埃尔·马克龙和德国总理安格拉·默克尔在法国拉塞勒-圣克卢与集团国家元首和其他领导人举行了一次高级别会议。这两次会议讨论了对联合部队的供资和国际支助措施。1 月 8 日，萨赫勒五国集团国防部长和外交部长在巴马科举行会议，宣布成立一个信托基金并成立防卫和安全局。在 1 月 15 日由法国政府在巴黎主办的集团成员国国防部长会议上，强调了筹资机制互补以及欧洲联盟协调中心与集团之间有效沟通和协调的必要性。2 月 6 日在尼亚美举行的集团国家元首首脑会议上，核准了联合部队部署时间表。2 月 23 日，在布鲁塞尔会议上签署了马里稳定团支助联合部队的技术协定以及联合国与欧洲联盟之间的资金协定。3 月 23 日，非洲联盟和平与安全理事会再次将联合部队的任务期限延长一年。4 月 25 日，维持和平行动部在纽约主办了由集团、欧洲联盟和联合国共同主持的一次高级别会议，以调动更多捐助方对联合部队提供支助。鉴于联合部队的装备严重不足，而且，联合部队行动基地及其周边条件恶劣，捐助方被敦促为马里稳定团对联合部队的工程支助供资。

37. 大量高级别会议突出表明了集团对联合部队及其活动的主导权以及国际社会对支持这一重要事业的持续关切和承诺。但是，讨论的内容主要是对落实技术协定和调动资源工作的实际关切。第 2391(2017)号决议强调了马里和平进程、马里稳定团的稳定作用及其将为联合部队提供的支助之间的重要联系，但是在本报告所述期间，几乎没有注意针对联合部队的更广泛政治框架。加强集团常设秘书处、设立防卫和安全局以及签署非洲联盟与集团之间的谅解备忘录都是重要步骤，着眼于将联合部队的行动置于更广的政治和体制框架之中，以便采取综合全面办法应对萨赫勒地区所面临的挑战。但是，在本报告所述期间，在设立支助小组方面没有取得进展，根据第 2391(2017)号决议第 4 至 6 段，支助小组可召集集团成员国政府、区域利益攸关方、捐助方和技术伙伴，集中各项支助努力，确定联合部队的总体愿景和未来方向。

B. 财政支助和资源调动工作

1. 欧洲联盟协调中心

38. 应若干成员国的请求，欧洲联盟于 2017 年 11 月设立了一个协调中心，由欧洲联盟军事参谋部领导，以协调国际捐助界为联合部队提供支助。该中心定期举行会议，出席会议的有欧盟成员国和其他国家的代表，其中包括加拿大、日本、挪威、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和美利坚合众国，以及国际组织的代表。中心通过萨赫勒地区的欧盟代表团及其共同安全与防务政策特派团与萨赫勒五国集团主席国、常设秘书处、联合部队指挥官和非洲联盟等萨赫勒五国集团关键利益攸关方进行联络。中心首先是集团国家和国际捐助界用以尽可能高效和有效动员支助的一种手段。

2. 非洲和平融资机制

39. 非洲和平融资机制是欧洲联盟的一个机制，欧盟可以通过该机制将国际自愿捐助输送给联合部队。欧盟自联合部队启动时就通过该机制参与了促使联合部队

运作的工作，最初捐助了 5 000 万欧元用于提供服务、基础设施和装备。在布鲁塞尔会议上，欧洲联盟将捐款增至 1 亿欧元，并扩大了覆盖范围，包括资助马里稳定团为联合部队提供协助(1 000 万欧元)、资助人权高专办实施合规框架(1 000 万欧元)并为集团的治理架构供资(500 万欧元)。

3. 萨赫勒问题国际高级别会议

40. 在布鲁塞尔会议上，欧洲联盟成员国和其他国家承诺为支持联合部队提供 8 800 万欧元，使迄今收到的全部认捐总额达 4.14 亿欧元。萨赫勒五国集团估计，联合部队启动及其第一年行动的总费用为 4.23 亿欧元。有些认捐尚未指定用途，大部分捐款尚未拨付。

4. 行动和后勤支助

41. 1 月和 2 月，在尼亚美、巴马科和努瓦克肖特开展了谈判，以缔结一份三方协议，按照第 2391(2017)号决议的规定确定偿付马里稳定团向联合部队提供支助的范围和方式。稳定团将在更广泛的、旨在支持马里和平进程和整个萨赫勒稳定工作的政治框架内，根据 2 月 23 日技术协定，对联合部队提供支助。支助针对的是在马里领土上参与联合部队行动的、萨赫勒五国集团成员国的防卫和安全部队，还要求适用人权尽职政策。

42. 马里稳定团提供的支助要通过欧洲联盟协调的筹资机制，由联合国全额偿付。欧洲联盟与联合国之间签订的资金协定，即支柱评估赠款或委托协定，通过非洲和平融资机制提供 1 000 万欧元，构成了设定偿付模式的资金框架。根据稳定团和联合部队开展的初步需求评估，两年的支助费用估计约为 4 400 万美元。鉴于没有用于支付全额费用的认捐款，初期支助将限于生命保障消耗品和伤员后送。应联合部队要求，稳定团做出了提供这种支助的所有必要安排，一收到欧洲联盟的捐资，即可启动支助活动。稳定团还就提供其力所能及的工程援助所需的能力和材料进行了初步评估，以确保资源一到位就可以提供这种支助。

43. 联合部队将改善和加固马里境内的六个营地定为优先事项(见第 13 段)。4 月 12 日，稳定团对特西特进行了一次勘访，并于 4 月 26 日至 28 日对包括塞瓦雷在内的其余五个地点进行了评估访问。根据联合国标准，每公顷建设费用估计平均 600 000 美元。按照初步评估，在获得勘访结果和提供所需资金之前，稳定团工程人员的设想是，建造三个 4 公顷和两个 10 公顷的营地并翻修联合部队主要总部，费用共计 1 950 万美元。

44. 稳定团于 2017 年 12 月成立了由文职、警察和军事部门组成的一个内部协调小组，旨在规划、评估和审查联合部队的需求。在稳定团的倡议下，于 2018 年 1 月设立了与联合部队和欧洲联盟的三方机制，作为一个平台，定期举行会议，确定如何实施技术和资金协定。

45. 稳定团拟订了一份临时年度支助计划，内有实施技术协定的标准作业程序，并向塞瓦雷指派了一名后勤专家，与联合部队进行协调。欧洲联盟军事访问团协助促进培训马里武装部队，在该访问团和“新月形沙丘”部队的协助下，联合部

队正在拟订一项年度行动计划，该计划将提交给防卫和安全委员会下一次会议予以核准。然后，稳定团将使其支助计划与联合部队的行动计划保持一致。稳定团随时准备好在获得更多资源时增聘文职人员以便提供商定的支助。

46. 根据第 2364(2017)和 2391(2017)号决议，稳定团和联合部队各向对方总部指派了一名军事联络官，以协助在各自任务授权范围内开展信息交流和协调。稳定团还在塞瓦雷设立了一个前方指挥所。

5. 双边支助

47. 若干国家正在向联合部队以及萨赫勒五国集团国家的武装和安全部队提供双边援助，以完善边境管制和打击恐怖主义的努力。“新月形沙丘”部队协助联合部队规划和开展了部队的第一次行动。美国于 2017 年 10 月 30 日宣布为支持集团承付 6 000 万美元后，正为联合部队提供培训和一揽子技术支助，并向布基纳法索武装部队提供后勤和工程支助。此外，美国非洲司令部将向联合部队中区总部指派两名规划人员。在 2017 年 12 月 13 日在拉塞勒-圣克卢举行的高级别会议上，沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国分别认捐 1 亿美元和 3 000 万美元，以支助联合部队。双边伙伴在布鲁塞尔会议期间又作出认捐，但认捐尚未兑现。

四. 支助备选方案进展情况

48. 我在先前报告中提出了联合国支助联合部队的四个备选方案，从设立一个专门的联合国办公室，到支持马里稳定团提供援助，以马里领土为限并依靠稳定团现有的后勤和供应链。第 2391(2017)号决议和技术协定与后一个备选方案一致。

49. 在本报告中，我将再次提出联合国利用摊款提供更广泛更全面支助的两个备选方案。加强联合国通过摊款向联合部队提供支助的作用，将使资金的提供更具可预测性，从而推动作出更准确、更高效和更长期的规划，同时还将加强与联合部队的战略和战术伙伴关系。

50. 第一个备选方案将包括一个专门的联合国支助办公室提供的一揽子支援计划，该办公室类似旨在支助非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的联合国索马里支助办公室。与非索特派团的情形一样，薪金和津贴的支付不应被视为一揽子支援计划的组成部分。然而，可特别为偿付特遣队所属主要装备以及偿付联合部队特遣队自我维持所需的基本必要用品和服务等提供支助。如果据此进行授权，在进入战略行动构想的第二阶段后，这一支助办公室的行动区将包括萨赫勒五国集团国家的全部领土，与联合部队的行动区一致。安理会授权的一揽子支援计划以及独立于马里稳定团的一个支助办公室，可以涵盖我先前报告第 47 段所述的不同支助类型，包括但不限于：空中医疗后送能力和相关的医疗支助；生活支助服务，包括符合联合部队需求的口粮、燃料和水；包括战地防御物资、急救包、战术帐篷、住宿和医疗用品在内的消耗品；减少简易爆炸装置威胁的技术援助；为适用和执行合规框架、包括人权尽职政策而提供的技术支助；管理环境足迹的能力；维修合同、地理空间、电信和信息技术及基础设施支助。

51. 第二个备选方案将需要调整稳定团的任务规定，以加强对联合部队的支助，并为其提供更多资源，以建立更长期的支助结构和机制。这种得到加强的支助可包括第2391(2017)号决议已授权的部分：医疗后送和伤员后送；生命保障消耗品(燃料、水和口粮)的获取；联合国工程机械设备和材料的使用；马里稳定团工程兵辅助部队协助筹备联合部队马里行动基地(执行部分第 13b 段)。该支助还可扩大到包括其他合作伙伴未涵盖的其他类型的支助。支助将限于中区和西区，而双边合作伙伴可专注于对东区的支助作用，因为联合国在该区没有直接派驻人员。这一备选方案存在使稳定团过度扩张的风险，因为其任务规定是全面和多层面的。此外，由于联合部队尚未全面运作，而且，稳定团尚未开始执行现有支助措施，因此，无法评估这第二个备选方案对稳定团的影响及其核心任务执行情况。按照上文所述设立一个专门的支助办公室，将有助于更明确地区分稳定团支助马里和平进程的作用和协助联合部队的作用。

五. 萨赫勒地区更广泛的挑战

52. 联合部队全面投入运作是解决萨赫勒地区不稳定根源的多个平行举措之一。鉴于该地区的安全局势迅速恶化，有必要用以安全为中心的方法来打击暴力极端主义、恐怖主义和跨国有组织犯罪的蔓延。然而，这应该是更广泛的整体愿景的一部分。今后几个月的关键挑战将是确保联合部队的行动要依据萨赫勒地区所有国家(不只是萨赫勒五国集团国家)主导和领导的萨赫勒地区全面战略，并由双边、区域和多边合作伙伴提供支持。

A. 优先投资方案

53. 五国集团正在完成对优先投资方案的审查，其中纳入了新项目并考虑到其他区域框架。针对集团常设秘书处的正式请求，联合国开发计划署向秘书处派了一名专家，协助秘书处重新调整投资方案，从而确保与联合国萨赫勒综合战略保持一致，并制定一套工具和战略文件。审查将促使在定于 12 月举行的圆桌会议上有更多项目被提交给捐助方。审查还会纳入在萨赫勒正在进行的项目，以及乍得和尼日尔提出的新的跨界项目。

B. 联合国萨赫勒综合战略

54. 联合国正在努力重新调整萨赫勒综合战略，将与在该战略下确定的 10 个国家、包括萨赫勒五国集团国家合作实施战略，并与这些国家的国家和区域优先事项保持一致。萨赫勒支助计划也正在予以制定，以刺激对该区域的投资并调动更多资源。我在 6 月关于西萨办活动的报告中将提供更详细的资料。

55. 3 月 21 日，我任命易卜拉欣•塞奥担任我的萨赫勒问题特别顾问。他将支持我的西非和萨赫勒问题特别代表兼西萨办主任重新调整战略并制定萨赫勒支助计划。塞奥先生的国家、区域和国际经验将加强为世界上最复杂地区之一的千百万人服务的工作，并促进萨赫勒地区实现《2030 年可持续发展议程》。

56. 3 月 15 日，我的西非和萨赫勒问题特别代表出席了在恩贾梅纳举行的萨赫勒部长级协调平台第六次会议，该会议是在西萨办及非洲联盟马里和萨赫勒特派团的支持下举办的。会议强调，应对区域挑战需要有一个综合办法将安全考虑和发展优先事项结合起来。特派团高级代表皮埃尔•布约亚强调，必须继续将该平台作为让所有利益攸关方参与讨论的独特论坛。该平台是增进萨赫勒多层面区域战略与国家和地方战略一致性的最高级别区域机制。

C. 区域、次区域和国家举措

57. 3 月 28 日，常务副秘书长在努瓦克肖特出席了非洲联盟举办的萨赫勒问题战略协商会议。本次会议为讨论该次区域国家、人民和机构推动的安全和发展努力提供了机会，确保这些努力与非洲联盟、欧洲联盟、联合国和其他国际伙伴的类似努力一致。常务副秘书长强调，与面临着相似脆弱程度和不稳定程度的其他地区相比，对萨赫勒的投资不太理想，因而必须加大联合国对萨赫勒的投资。该投资应针对在重新调整萨赫勒战略进程中确定的优先领域：经济增长；治理和法治；青年、妇女和女孩；气候变化。投资还应用来扩大生计办法，促进获取基本货物和服务。她强调，联合国应同非洲联盟携手应对萨赫勒地区的挑战，联合国和非盟最近签署的和平与安全及发展框架将促进实现共同目标。

58. 萨赫勒地区的非法药品、枪支和恐怖分子流动现象在传统的贸易和移民路线沿线非常猖獗，对安全、善治和发展产生了不利影响。在这方面，毒品和犯罪问题办公室计划帮助萨赫勒地区各国政府加强刑事司法制度的可及性、效率和问责，为此提供立法、刑事审判和执法咨询服务和技术援助，并促进区域和国际合作。在毒品和犯罪问题办公室的协助下，马里当局自 2017 年以来缉获了 1.7 吨毒品。在布基纳法索、马里和尼日尔成立了部门间联合机场缉毒工作队并进行了培训。结果，2017 年在萨赫勒区域各国际机场共缉获 35 公斤毒品，查抄了超过 100 万美元外币。

59. 该区域发生的众多冲突使许多枪支在非洲西部和中部流通。毒品和犯罪问题办公室与国家当局开展合作，采用各种方式应对这个问题：提供协助，促进将各国立法与《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》保持一致；支持枪支标识、枪支收缴和销毁工作；加强安保和切实保留枪支记录；培训刑事审判人员；加强处理枪支贩运的调查和起诉能力。毒品和犯罪问题办公室向布基纳法索和马里当局提供了国有枪支设备标识登记软件，取得的成果是，2015 年以来两国标识了 13 500 多支枪支。

60. 毒品和犯罪问题办公室支持加强立法和政策框架，建设萨赫勒五国集团国家当局的能力，以便调查贩运人口和偷运移民案件，确定和保护受害者，改善关于贩运人口和偷运移民性质和规模的数据收集工作；毒品和犯罪问题办公室还努力加强国家、区域和国际层面的合作。在毒品和犯罪问题办公室的技术援助下，布基纳法索、马里和尼日尔的警察院校教员核可了关于打击贩运人口和偷运移民的培训手册。

61. 集团几国正在进行安全部门改革。并非集团所有成员国都设有打击跨国有组织犯罪的单位。布基纳法索正在设立一个专门的反恐部门。联合国在该国部署的、由建设和平基金供资的安全部门改革高级顾问支持开展了安全部门需求评估，促进了国防与安全部队之间的协同作用，并主张精简法治和民主治理程序。2017 年 10 月 24 日，我负责西非和萨赫勒问题的特别代表出席了由西萨办和联合国国家工作队支持、在瓦加杜古举办的为期三天的国家安全论坛的开幕式，期间，确定了国家安全新政策的关键要素。为确保进程的包容性和参与性，论坛召开前举行了区域协商。

62. 集团各国安全部门的能力有限，此外，西非国家经济共同体、中部非洲国家经济共同体和集团本身制定的区域警务和司法合作的多项协定存在重叠，这提出了联合部队的跨国界行动应依据哪个框架的问题。

63. 建设和平基金正在利普塔科-古尔马地区实施一项跨境项目，对那里的安全部队的行动作一补充。项目有 300 万美元供资，旨在防止和打击暴力极端主义，包括通过社会经济活动帮助存在风险的青年和妇女，支持地方预防和解决冲突的机制，重点是农业冲突，并支持民众与国防和安全部队展开对话。

64. 在马里，马里稳定团和联合国国家工作队正致力于加强法治，支持通过重新部署和落实司法机构等方式，在全国各地恢复和扩大国家权力。这种方案通过加强和平、发展和安全举措之间的关系，可促进为联合部队和马里稳定团创造相辅相成的环境。稳定团的稳定任务特别为创造空间应对区域不稳定根源提供了机会，而安全行动则侧重于应对不稳定的各种直接表现：暴力极端主义、恐怖主义和跨国有组织犯罪。

六. 意见

65. 我赞扬萨赫勒五国集团国家使其愿景取得成功的坚定决心。我赞扬它们继续做出努力，动员和部署其部队并开展联合部队的前两次行动。我感谢国际社会团结一致支持这项重要举措，并对联合部队作出了如此慷慨的捐助。然而，现在必须以更具体、更实际的方式实现支助。

66. 自非洲联盟和平与安全理事会授权部署联合部队以来的仅仅一年时间，在为部队调动资源和争取支持方面取得了相当大的进展，但这尚未转化为推动联合部队全面投入运作的进展。还存在重大挑战和障碍。萨赫勒的安全形势继续恶化。在瓦加杜古及近期在通布图发生的令人发指的恐怖袭击，以及针对地方武装和安全部队的持续袭击证明，恐怖团体正在试图增加影响力并扩大其存在。马里北部和中部以及布基纳法索北部的国家权力日益缺失。国际社会必须采取及时行动扭转这些趋势。

67. 在这一背景下，联合部队并未按规定速度达到全面运作能力。我促请萨赫勒五国集团国家尽快部署其余部队，并解决指挥和控制问题。迟迟不将各营权力移交给联合部队指挥官也放慢了进程。集团成员国的当务之急是，必须着手移交权力。否则，将继续临时性地开展行动，并且将很难甚至不可能进行较长期的规划，

包括对联合部队结束状态进行规划。我还呼吁集团澄清并敲定战略行动构想以及联合部队达到全面作业能力的标准和时间表。与此同时，我认识到，不能只通过联合部队应对萨赫勒地区的安全挑战。我感谢在“新月形沙丘”部队服役的部队以及马里稳定团的男女成员，他们的存在仍然至关重要。

68. 需要加强联合部队、“新月形沙丘”部队和马里稳定团之间的协调和联络机制，以确保每项任务切实为所有任务创造有利环境。我欢迎按照第 2391(2017)号决议和技术协定的规定，部署联络官和建立协调机制。我敦促集团成员国和联合部队尽可能满足任何援助需求，并提供更新的部署时间表。

69. 只有解决了根本的政治、金融和治理问题，恢复并扩大国家在区域的存在，且全体民众特别是弱势群体和青年能够从基本社会服务和就业机会中受益，则萨赫勒才能实现持久和平与稳定。

70. 因此，联合部队必须牢固地纳入更广泛的、可以指导其行动的、只是区域战略众多要素之一的政治和体制框架。我感到欣慰的是，最近几周采取了步骤加强集团常设秘书处，加强非洲联盟和集团之间的联系，并确保联合部队是非洲和平与安全架构的一个组成部分；同时我强烈敦促集团国家加快建立支助小组(见第 37 段)。

71. 我欢迎集团成员国、欧洲联盟和非洲联盟之间富有成效的合作，这一合作促成签署了技术协定。欧洲联盟发挥了关键作用，通过其协调中心，动员捐助方支助联合部队并管理对联合部队的财政捐助，包括促进制定了人权合规框架。我还要感谢我的马里问题特别代表阿纳迪夫•穆罕默德•萨利赫和马里稳定团的所有同事，他们不遗余力地确保稳定团在第 2391(2017)号决议和技术协定的规定范围内，随时准备在接到请求后支助联合部队。然而，只有在联合部队恢复行动后，稳定团才能有效地提供支助，特别是生活支助和医疗后送。

72. 我深感关切的是，稳定团缺乏可用资金为加强联合部队营地的防御工事提供工程支助。资金短缺会进一步拖延联合部队在达到全面运作能力方面取得进展。因此，我呼吁捐助方和合作伙伴紧急调动其余所需资源，以有效提供这一支助。

73. 稳定团的支助至关重要，但这一支助将限于马里领土。因此，我敦促国际捐助方和合作伙伴优先支持东区和西区，这两区缺少基础设施和资源严重阻碍了联合部队全面投入运作。我还呼吁捐助方支付在布鲁塞尔会议上和之前所承诺的认捐款。声明现在必须转化为行动。

74. 我仍然深信，联合国通过摊款支助联合部队是最佳办法，可确保联合部队获得长期、可持续和可预测的供资和支助措施。现有安排既不可持续，也无法应对我们在萨赫勒地区面临的各种挑战。我再次敦促安全理事会成员拿出雄心壮志，向联合部队提供强有力的任务授权，赋予部队应有的政治合法性，并向萨赫勒五国集团和联合国提供必要的资源，以加速和完成联合部队全面投入运作的进程。

75. 在此之前，我敦促萨赫勒五国集团国家和欧洲联盟加强协作和确定共同需求，以确保具有最大的透明度，并避免调动更多资源的努力出现重叠和重复。我赞扬

集团为联合部队建立自己的信托基金，这可以成为调动致命性装备等更多资源和捐助方支助的重要手段。联合国随时准备协助建立该信托基金。然而，我要强调与欧洲联盟协调中心开展密切合作的必要性，并强烈建议将该中心迁往努瓦克肖特，以使两组织能够加强协作和联合调动资源的努力。我还鼓励集团国家完全自主开展这些工作，包括全面掌控自己的信托基金，并在这方面与非洲联盟和欧洲联盟等国际捐助方和合作伙伴开展更加密切的合作。最后但并非最不重要的是，我呼吁国际捐助方和合作伙伴加大对集团常设秘书处的支持。

76. 即将举行的马里选举如果筹备充分且实施顺利，将是一次契机，可促进政治对话，加强民主体制，并为包容各方、充分解决少数群体和弱势群体关切的马里民族国家奠定基础。这将发出强有力的政治信息，切实促进防止该区域暴力极端主义的蔓延。我呼吁马里和平协定的所有签署方不遗余力地开展合作，促进举行和平、公正和透明的总统选举。除选举之外，和平进程取得进展仍然至关重要，并将决定区域稳定努力的成败。我敦促各签署方在总统选举之前加快执行和平协定的主要条款，以表明其对和平进程的承诺，而且更重要的是，为长期受苦受难的人民提供切实的和平红利。我要回顾的是，按照第 2374(2017)号决议，任何和平进程的破坏者都可能受到制裁。